

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI (WYPOWIEDŹ DYSKUSYJNA)

STANISŁAW PRUTIS

Kanwę do wypowiedzi stanowi uchwała 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., w której to uchwale NSA, odpowiadając na pytanie Prezesa NSA, czy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt (burmistrz, prezydent miasta) czy rada gminy, wskazując, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się wątpliwości co do tego, czy w sprawie ze skargi na uchwałę rady gminy, która jako organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, jest stroną w tej sprawie, zdolność sądową i zdolność procesową ma rada gminy, czy wójt gminy, sformułował tezę:

W postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej – p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.

Argumentacja NSA w uzasadnieniu podjętej uchwały jest powszechnie dostępna¹, stąd w niniejszej głosie chciałbym podnieść jedynie niektóre argumenty mające istotne znaczenie z punktu widzenia polemicznej oceny stanowiska NSA.

Wskazując na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, jaki organ powinien reprezentować gminę w sprawach skargi na uchwałę rady gminy, Sąd stwierdził, że kolejne wątpliwości w tym zakresie pojawiły się w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – p.p.s.a. Przepis art. 32 p.p.s.a. reguluje, że w postępowaniu sądoadministracyjnym stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. W sytuacji zatem, gdy gmina ma dwa konstytucyjne organy, to

1 Uchwała NSA z 13.11.2012 r. sygn.. akt I OPS 3/12, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2013, nr 2, poz. 21; Lex nr 1225396.

w postępowaniu sądownoadministracyjnym, na gruncie przepisu art. 32 p.p.s.a stroną może być każdy organ gminy.

NSA nie podziela tego poglądu, stojąc na stanowisku, iż ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dualizmu w reprezentowaniu gminy, reprezentację tę wprost powierza organowi wykonawczemu gminy i nie przewiduje w tym zakresie żadnych ograniczeń ani wyłączeń. Kompetencyjne i organizacyjne oddzielenie organu stanowiąco-kontrolnego od organu wykonawczego nie oznacza ich odrębności wymagającej odrębnej reprezentacji.

Zdaniem NSA „Podmiotem, który realizuje zadania z zakresu administracji publicznej, jest gmina, którą reprezentuje wójt bez względu na to, czy zadanie to z uwagi na przepisy ustrojowe realizuje rada gminy, czy wójt. Nie ma zatem potrzeby przyznawania zdolności sądowej odrębnie organowi stanowiącemu i organowi wykonawczemu, a nie osobie prawnej, której są organami. Wydaje się, że źródłem nieporozumień jest przede wszystkim pomijanie tego, iż jednostki samorządu terytorialnego są – w przeciwieństwie do organów administracji państwowej – osobami prawnymi o korporacyjnym charakterze. W orzecznictwie sądów administracyjnych (ani tym bardziej powszechnych, gdzie w postępowaniu cywilnym ma zastosowanie art. 38 kc. – «gmina jako osoba prawna działa przez swoje organy, w sposób przewidziany w ustawie», nie ma wątpliwości w kwestii zdolności sądowej osób prawnych reprezentowanych przez ustawowo (lub statutowo) wskazane organy. Nieuzasadnione zatem jest odmienne traktowanie gminy będącej osobą prawną na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego. Nie można z faktu działania gminy za pomocą organu stanowiącego i wykonawczego wyprowadzać tezy o przyznaniu tym samym zdolności sądowej w postępowaniu sądowym osobno każdemu z organów samorządu terytorialnego, a nie samym gminom” (s. 5 uzasadnienia uchwały NSA).

Argumenty zwolenników zdolności sądowej rady gminy, powołujących się na wykładnię gramatyczną przepisu art. 32 p.p.s.a. Sąd pomija, powołując się na rozstrzygnięcia z zakresu kosztów postępowania dotyczące gminy. Zdaniem NSA za stanowiskiem, że gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym reprezentuje wójt, przez wiele lat kwestionowanym jedynie w nielicznych orzeczeniach, przemawia, poza wyżej już przedstawionymi, wiele argumentów. Pierwszy i najważniejszy to regulacja zawarta w art. 31 u.s.g. i uznanie, iż reprezentowanie gminy przez wójta korzystającego z umocowania ustawowego w postępowaniu sądowym ze skargi na uchwałę rady gminy nie oznacza nieuprawnionego przenoszenia na wójta przez radę kompetencji do reprezentowania gminy. O tym nie może być mowy w sytuacji gdy to wójt jest organem wykonawczym gminy (powołanym także do wykonania uchwały o zaskarżeniu aktu nadzoru) oraz ustawowym reprezentantem gminy, a rada nie posiada kompetencji

do reprezentowania gminy. Przepis art. 31 u.s.g. nie wymaga w zasadzie wykładni (*clara non sunt interpretanda*), nie zawiera żadnych ograniczeń przedmiotowych ani podmiotowych, ani wyłączeń kompetencji wójta w odniesieniu do reprezentowania gminy. Rada gminy, nie posiadając kompetencji w tym zakresie, nie może ich przekazać przewodniczącemu rady. Wypada w tym miejscu powtórzyć, tym razem w postaci łacińskiej paremii, to, o czym była już mowa wcześniej: *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* (s. 7 uzasadnienia). Zdaniem NSA za tym stanowiskiem przemawia także kolejny argument odnoszący się do statusu gminy jako odrębnego podmiotu władzy publicznej, posiadającego ustawowo przekazane zadania i kompetencje, wyposażonego w osobowość prawną i mienie (art. 2 ust. 2 u.s.g.). Skoro gmina jest podmiotem praw i obowiązków w postępowaniu sądownoadministracyjnym, to powinna być reprezentowana przez właściwe organy. W myśl art. 25 § 1 p.p.s.a. osoba prawna ma zdolność sądową, może występować przed sądem administracyjnym jako strona, a tym samym ma zdolność do dokonywania czynności w tym postępowaniu. Przepis art. 32 p.p.s.a. musi być interpretowany łącznie z art. 25 § 1. Osobowość prawna jest jedna w całym obszarze prawa, trzeba zatem rozważać ją w ujęciu systemowym, z uwzględnieniem regulacji cywilnoprawnych. W myśl art. 38 kc. osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Osoba prawna musi być w postępowaniu sądowym prawidłowo reprezentowana (s. 8 uzasadnienia).

W konkluzji uzasadnienia NSA stwierdza stanowczo, że podmiotem władzy publicznej jest gmina mająca osobowość prawną. Ma ona zatem zdolność sądową i dokonuje czynności w postępowaniu sądowym przez organy albo osoby upoważnione do wykonywania czynności w jej imieniu. W strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy; zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publiczno- i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Pogląd, iż gmina nie ma jednego organu, który reprezentuje ją na zewnątrz, nie jest uprawniony. Stanowisku temu NSA przypisuje charakter zasady ogólnej, dopuszcza jednak występowanie w praktyce sytuacji nadzwyczajnych: „Nieuwzględnienie w konkretnej sprawie takich szczególnych sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów prawnych rady gminy i wójta lub gdy z przedmiotu uchwały wynika, że sprawa dotyczy interesu prawnego wójta, mogłoby prowadzić do pozbawienia organu stanowiącego – rady gminy – możliwości ochrony sądowej jej interesu prawnego, uprawnień i kompetencji. Za stanowiskiem dopuszczającym posiadanie przez radę gminy – w sytuacjach szczególnych – zdolności procesowej przemawia nie tylko potrzeba uwzględnienia takich sytuacji. Powyższe stanowisko ma uzasadnienie na płaszczyźnie rozwiązań

procedury sądowoadministracyjnej, zastosowania wykładni celowościowej (funkcjonalnej) i konieczności uwzględniania relacji między zdolnością sądową (art. 25 § 1 p.p.s.a.), zdolnością procesową (art. 26 § 1 p.p.s.a.) a przepisem art. 32 p.p.s.a. określającym strony w sprawie sądowoadministracyjnej. Zdolność sądowa gminy jako osoby prawnej determinuje zakres jej zdolności procesowej. Uznanie organów, których działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, za strony postępowania na gruncie procedury sądowoadministracyjnej, mającej swoiste cechy odróżniające ją od procedury cywilnej i wynikające z odmienności przedmiotu i zakresu kontroli sądów administracyjnych, pozwala w szczególnych, zwłaszcza konfliktowych sytuacjach na uznanie ważności konkretnego postępowania sądowego, w którym jako strona występuje rada gminy, reprezentowana przez przewodniczącego” (s. 10 uzasadnienia).

Zadaniem niniejszej wypowiedzi nie jest przedstawienie klasycznej glosy do podjętej uchwały NSA. Do zgłoszenia uwag polemicznych ośmiela swoista dysproporcja charakteryzująca uzasadnienie podjętej uchwały. W uzasadnieniu przedstawiono szeroką i „silną” argumentację za stanowiskiem, że „z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publicznie i cywilnoprawnej, jest wójt a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone” (s. 10). Dopiero w końcu uzasadnienia Sąd dostrzegł, że „uznanie organów, których działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi za strony postępowania na gruncie procedury sądowoadministracyjnej, mającej cechy szczególne odróżniające ją od procedury cywilnej i wynikające z odmienności przedmiotu i zakresu kontroli sądów administracyjnych, pozwala w szczególnych zwłaszcza konfliktowych sytuacjach, na uznanie ważności konkretnego postępowania sądowego, w którym jako strona występuje rada gminy, reprezentowana przez przewodniczącego” [podkr. moje – S.P.].

Mocna argumentacja prawna za bronioną zasadą ogólną, w konfrontacji z wyjątkiem uzasadnionym jedynie „szczególnymi zwłaszcza konfliktowymi sytuacjami” powoduje, że sformułowana przez Sąd reguła nie stanowi jasnej, pomocnej dyrektywy co do oceny prawidłowości reprezentacji gminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zazwyczaj o „szczególnej konfliktowej sytuacji” Sąd orzekający dowiaduje się w toku merytorycznego rozpoznawania sprawy, a rozstrzygnięcie co do prawidłowości reprezentacji gminy zapada na etapie wstępnej kwalifikacji, w składzie jednoosobowym.

Osobiście jestem zdania, iż w uzasadnieniu uchwały NSA na temat reprezentacji gminy, będącej osobą prawną prawa prywatnego oraz prawa publicznego, doszło do swoistej petryfikacji elementów cywilnoprawnych nad administracyjnymi, a szczególnie sądowoadministracyjnymi. Przyznać należy, że zagadnienie osobowości (podmiotowości) prawnej jednostek samorządu terytorialnego jest szczególnie

złożone i sporne. Sporów tych nie zamyka nawet monografia habilitacyjna A. Doliwy, który postawił tezę, że „osobowość prawna j.s.t. ma jednolity charakter i pełni funkcję upodmiotowienia wspólnot samorządowych w obszarze całego prawa, w tym prawa publicznego, zwłaszcza konstytucyjnego i administracyjnego. Osobowość prawna jest uniwersalna i abstrakcyjna (jeśli chodzi o przedmiot stosunków prawnych), a jej fundamentem jest zdolność prawna zarówno w zakresie prawa do sprawowania władzy publicznej (*imperium*), jak w zakresie praw podmiotowych cywilnych (*dominium*). Jednostki samorządu terytorialnego jako szczególne, korporacyjne i terytorialne osoby prawne mają osobowość prawną, która obejmuje podmiotowość publicznoprawną i prywatnoprawną”². Specyfika działania j.s.t. jako osoby prawa publicznego (*imperium*) wyraża się – zdaniem moim – w pełnieniu funkcji upodmiotowienia wspólnoty samorządowej oraz pełnieniu przez organy j.s.t. funkcji organów administracji publicznej, a nie tylko funkcji organów klasycznej, cywilnej osoby prawnej.

Jak powiedziano, w uzasadnieniu uchwały NSA doszło do swoistej petryfikacji elementów cywilnoprawnych nad administracyjnymi. Dowodem tego jest uznanie regulacji zawartej w art. 31 u.s.g. „za pierwszy i najważniejszy” argument przemawiający za stanowiskiem Sądu. Zgodnie z wymienionym przepisem wójt kieruje sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Według mnie przytaczany przepis skonstruowany jest w sposób analogiczny do innych określających zasady reprezentacji w obrocie osób prawnych prawa cywilnego. Reprezentacja wójta może dotyczyć też reprezentacji gminy w postępowaniu administracyjnym oraz sądowno-administracyjnym, jednakże w pełni dotyczy to sytuacji, gdy gmina jest stroną (lub stroną skarżącą) w wymienionych postępowaniach administracyjnych. Przepis art. 31 u.s.g. nie może natomiast rozstrzygać o wyłącznej kompetencji wójta do reprezentacji gminy występującej w postępowaniu sądowno-administracyjnym „po stronie” organu administracji. Warto tu zacytować stanowisko prezentowane w doktrynie: „W gminie, w systemie jej organów, organem wyposażonym w uprawnienie do reprezentacji gminy w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowno-administracyjnym jest jej wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Zgodnie z przepisem art. 31 u.s.g. wójt, burmistrz (prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje gminę na zewnątrz. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że czyni to on w imieniu gminy jako podmiot reprezentujący, a nie jako organ administracji samorządowej”³. Dowodem niedostrzegania publicznoprawnego aspektu osobowości prawnej j.s.t. jest twierdzenie NSA, że osobowość prawna jest jedna w całym obszarze prawa, trzeba zatem rozważać ją w ujęciu systemowym, z uwzględnieniem regulacji cywilnoprawnych. Powołując się na art. 38 kc., NSA

2 A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 5.

3 E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8, s. 51.

stwierdza, iż osoba prawna musi być w postępowaniu sądowym prawidłowo reprezentowana. I znów górą „królowa nauk”, czyli prawo cywilne, a nie publicznoprawne funkcje j.s.t.

Zupełnym nieporozumieniem jest konstatacja NSA, że rada gminy, nie posiadając kompetencji do reprezentowania gminy, nie może ich przekazać przewodniczącemu rady zgodnie z paremią łacińską *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*. Wywodząca się z prawa rzymskiego zasada odnosząca się do pochodnego nabywania własności i innych prywatnych praw podmiotowych posłużyła tym razem do wyjaśnienia instytucji prawa publicznego. I znów górą, paradoksalnie, prawo cywilne.

Argumentacja głównej tezy uchwały NSA prowadzona w oparciu o cywilnoprawną instytucję reprezentacji gminy jako osoby prawnej nie jest doskonała i budzi ww. wątpliwości. Nadto nie obejmuje uzasadnienia dopuszczalnych przez NSA wyjątków w sytuacjach szczególnych. Zdaniem moim, wzbogaceniu dyskusji może służyć propozycja spojrzenia „od strony” publicznoprawnego aspektu osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, tj. organów administracji publicznej.

Przepis art. 169 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Z przepisu w sposób jednoznaczny wynika, iż j.s.t. jako podmiot samorządu terytorialnego „dysponuje” dwoma niezależnymi i w istocie równorzędnymi organami administracji publicznej, będącymi „pośrednikami” gminy jako podmiotu prawa publicznego, bez jakiegokolwiek prawa zastępowania jednego organu przez drugi w wykonywaniu swoich kompetencji, czyli zadań publicznych. Wykonanie zadań organu oznacza – zdaniem moim – nie tylko wydanie decyzji, czy też podjęcie uchwały, lecz także podejmowanie działań prawnych mających na celu doprowadzenie do prawomocnego charakteru rozstrzygnięcia. Każdy z organów jest zatem uprawniony do uczestniczenia w sporze przed sądem administracyjnym, jeżeli przedmiotem skargi jest działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez dany organ.

Dodać należy, iż w sytuacji gdy staniemy na zasadzie samodzielnego statusu dwóch organów (stanowiącego i wykonawczego j.s.t.), to do działania organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym zbędne są atrybuty zdolności sądowej i procesowej, czy też reprezentowania osób prawnych przed sądem administracyjnym. Konstatacja ta wynika z istoty stosunku administracyjnoprawnego. Jak wiadomo, przynajmniej jednym z podmiotów tego stosunku, opartego na władztwie i podporządkowaniu, jest organ administracji publicznej, z tym że status tego organu nie wynika z konstrukcji zdolności prawnej, czy zdolności sądowej określonego podmiotu prawa, lecz z mocy powierzenia organowi *imperium* przez ustawodawcę. Kodeks postępowania administracyjnego nie ujmuje pozycji organu przy uży-

ciu atrybutów zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. Atrybuty te wymagane są od „strony postępowania administracyjnego (art. 28 – 30 k.p.a.). Podobnie jest w postępowaniu sądownoadministracyjnym, które jest kontynuacją rozpoznania sprawy administracyjnej. Dlatego też przepisy ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulujące kwestie zdolności sądowej i procesowej oraz reprezentowania osób prawnych przed sądem administracyjnym (art. 25 – 28 p.p.s.a) nie dotyczą organów, działających w ramach jednostek samorządu terytorialnego.

Dla kontynuacji wyводу niezbędne jest w tym miejscu zacytowanie przepisu art. 32 p.p.s.a. – „w postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi”. Jeżeli zatem przedmiotem sprawy sądownoadministracyjnej jest skarga w trybie art. 101 u.s.g. na uchwałę rady gminy, organem administracji publicznej, którego działanie jest przedmiotem skargi, jest rada gminy. W sytuacji określonej przepisem art. 93 u.s.g. upoważniającym organ nadzoru do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy, organem (w rozumieniu art. 32 p.p.s.a.) w przypadku skargi na uchwałę będzie rada gminy; w przypadku skargi na zarządzenie – organem takim będzie organ wykonawczy gminy.

Proponowanej zasady udziału organów j.s.t. w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie podważa konstrukcja przepisu art. 32 p.p.s.a. przeciwstawiająca stronę skarżącą oraz organ, którego działanie jest przedmiotem skargi. Otóż ustawowy model sądowej kontroli działania administracji przewiduje udział organu administracji publicznej zarówno „po stronie pozwanej” (reguła), jak i powodowej (skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze lub zarządzenie zastępcze wojewody). A zatem sprawa sądownoadministracyjna może być sporem pomiędzy organami administracji publicznej. Niezależnie od usytuowania procesowego organu administracji publicznej winien on być traktowany jak organ administracji publicznej. Osobiście jestem zdania, że pozycja organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnosądowym wyznaczona jest przez publicznoprawny status organu, a nie przez podmiotowość prawną osoby prawnej, którą reprezentuje (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego). W sprawach cywilnych i w postępowaniu cywilnym decyduje podmiotowość (osobowość) prawna, w sprawach sądownoadministracyjnych decyduje zakres zadań administracji powierzonych organowi administracji publicznej.

Odnosząc się do problemu ujętego w tezie uchwały, jestem zwolennikiem stanowiska, iż organ stanowiący j.s.t. (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) jest stroną postępowania w rozumieniu art. 32 p.p.s.a., jeżeli postępowanie dotyczy uchwał przez ten organ podjętych lub rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących

tych uchwał. Organ stanowiący może upoważnić do reprezentacji w postępowaniu sędowoadministracyjnym zarówno swego przewodniczącego, jak i organ wykonawczy (wójta gminy, burmistrza, prezydenta miasta) lub członka zarządu powiatu, czy zarządu województwa. A zatem do reprezentacji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) w postępowaniu sędowoadministracyjnym upoważniony jest bądź przewodniczący organu stanowiącego (na mocy uchwały tego organu), bądź organ wykonawczy gminy, czy członek zarządu powiatu lub zarządu województwa – na mocy upoważnienia organu stanowiącego lub z mocy odpowiedniego przepisu ustaw ustrojowych, regulujących reprezentację jednostek samorządu terytorialnego.